Deutscher Bundestag **Drucksache 19/11158**

19. Wahlperiode 26.06.2019

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Oliver Krischer, Dr. Manuela Rottmann, Lisa Badum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/4522 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes)

A. Problem

Der weltweite Temperaturanstieg (Klimakrise) ist eine existenzielle Bedrohung für die gesamte Menschheit. Die Staatengemeinschaft hat sich deshalb mit dem am 04.11.2016 in Kraft getretenen Pariser Abkommen vom 12.12.2015 konkrete Ziele zur Begrenzung des Temperaturanstiegs gesetzt, die die Staaten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen haben. Diese völkerrechtlichen Pflichten haben für das deutsche Gemeinwesen ein derartiges Gewicht, dass sie auch auf Ebene der Verfassung konkret verankert werden müssen. Alle staatlichen Gewalten – einschließlich des Gesetzgebers – müssen auf Ebene der Verfassung so gebunden sein, dass zumindest die völkerrechtliche Mindestvorgabe erreicht wird. Zwar enthält Artikel 20a GG bereits jetzt die Pflicht für alle staatlichen Gewalten, zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen tätig zu werden. Dies umfasst selbstverständlich auch den Klimaschutz. Dennoch hat die bisherige Fassung des Artikels 20a GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in manchen Konstellationen eine hohe Durchschlagskraft nur dann, wenn der einfache Gesetzgeber bereits Konkretisierungen vorgenommen hat. Die Dringlichkeit des Problems erfordert es, eine solche grundlegende Konkretisierung festzulegen und dies auf Ebene der Verfassung selbst.

B. Lösung

In Artikel 20a wird deshalb konkretisierend eingefügt, dass die internationalen Zielvorgaben bei der Erfüllung der Schutzpflicht verbindlich sind.

Zugleich werden dem Bund klarere hinsichtlich der Verbrauchssteuern auch fiskalische Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich des Klimaschutzes gegeben, um ihm auch in Grenzbereichen der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen ein Gesamtkonzept zum Klimaschutz zu ermöglichen.

Gleichzeitig wird der bestehende Konsens zum Ausstieg aus der Atomenergie auf Ebene der Verfassung festgeschrieben. Damit ist verfassungsrechtlich gesichert, dass nicht das eine Ziel (Klimaschutz) gegen das andere (den ebenso elementaren Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vor den existenziellen Gefahren der Atomenergie) ausgespielt werden kann.

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Angesichts der fortschreitenden Klimakrise und der hinter dem Erforderlichen zurückbleibenden bisherigen Klimapolitik Deutschlands ist eine verfassungsrechtliche Stärkung des Klimaschutzes unumgänglich. Hinsichtlich der Formulierung haben die Antragsteller erwogen, ob alternativ zur Bindung an die „völkerrechtlichen Vereinbarungen und Ziele“ in diesem Bereich besser in der Verfassung selbst konkrete Vorgaben zur Reduzierung von Treibhausgasen gemacht werden sollen. Diese Alternativlösung wurde aus mehreren Gründen nicht gewählt. Zum einen wäre eine solche Regelung auf Ebene der Verfassung zu starr, um auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Zum anderen hat die hier vorgeschlagene Regelung nicht nur den Vorteil, dass sie eine dynamische Reaktion auf künftige Entwicklungen – im Rahmen der Völkergemeinschaft – ermöglicht, sondern gerade auch den besonderen Vorteil, dass sie den Klimaschutz im Grundgesetz in das Handeln der internationalen Gemeinschaft einbettet. Wirksamer Klimaschutz ist nur durch gemeinsames Handeln der Völkergemeinschaft erreichbar.

Hinsichtlich der Klarstellung bei den allgemeinen Gesetzgebungsbefugnissen wäre im Rahmen des Artikels 74 GG auch die Verankerung einer allgemeinen Kompetenz „Umweltschutz“ denkbar gewesen, wie sie in der Diskussion um die Föderalismusreform gefordert worden ist. Die Verfasser wollten diese Diskussion angesichts zu erwartender Widerstände jedoch nicht wieder aufnehmen und haben ihren Regelungsvorschlag daher auf das Notwendige beim Klimaschutz beschränkt.

Zur Stärkung der fiskalischen Handlungsmöglichkeiten wäre an Stelle der vom Entwurf gewählten minimalinvasiven Lösung (Definition des Verbrauchssteuerbegriffs) – ergänzend oder alternativ – auch die Verankerung einer allgemeinen Flexibilisierungsklausel zur Ergänzung des jetzigen historisch gewachsenen und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abschließenden Katalogs der Steuern denkbar gewesen. Für eine Diskussion über solche Lösungen mag auch für andere Bereiche als den Klimaschutz in Hinblick auf künftige gesellschaftliche Entwicklungen Anlass bestehen (z. B. Stichwort „Datensteuer“). Diese allgemeine Diskussion ist jedoch gründlich zu führen. Der Entwurf beschränkt sich deshalb auch im fiskalischen Bereich auf das für den Klimaschutz Notwendigste.

D. Kosten

Unmittelbare Kosten entstehen durch die Regelung im Grundgesetz nicht. Im Übrigen gilt, dass auch kostenträchtige Maßnahmen auf dem Gebiet des Klimaschutzes Deutschland weniger kosten werden, als es die Folgen eines ungebremsten Klimawandels täten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4522 abzulehnen.

Berlin, den 26. Juni 2019

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Philipp Amthor Berichterstatter	**Mahmut Özdemir (Duisburg)** Berichterstatter	**Jochen Haug** Berichterstatter
Konstantin Kuhle Berichterstatter	**Ulla Jelpke** Berichterstatterin	**Filiz Polat** Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Philipp Amthor, Mahmut Özdemir (Duisburg), Jochen Haug, Konstantin Kuhle, Ulla Jelpke und Filiz Polat

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/4522** wurde in der 52. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. September 2018 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 56. Sitzung am 26. Juni 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/4522 empfohlen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** hat in seiner 45. Sitzung am 26. Juni 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/4522 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 25. Sitzung am 17. Oktober 2018 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich sechs Sachverständige beteiligt haben, hat der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner 36. Sitzung am 11. Februar 2019 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 36. Sitzung (Protokoll 19/36) verwiesen.

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf in seiner 64. Sitzung am 26. Juni 2019 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/4522 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Berlin, den 26. Juni 2019

Philipp Amthor Berichterstatter	**Mahmut Özdemir (Duisburg)** Berichterstatter	**Jochen Haug** Berichterstatter
Konstantin Kuhle Berichterstatter	**Ulla Jelpke** Berichterstatterin	**Filiz Polat** Berichterstatterin

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333